

析共有产权住房政策的公平价值

——以江苏淮安经验为例

□ 袁立华 王云萍

摘要:住房市场化的推进,使我国商品房产权日益清晰,从而减少了政府在住房管理上的职责,同时也使政府在公共住房分配中遇到更多问题。政府作为社会价值的分配主体,在有限的住房供给下,如何通过产权配给、申请登记和轮候排队系统,使被排除在市场之外的中低收入群体的住房需求得到公平的对待,关涉到住房分配政策的公平价值,也是对政府公信力的考验。江苏淮安市首创的共有产权住房政策从住房供给、住房分配等层面定位了政府在住房市场上的管理角色,强调了公平价值在政策制定中的地位,为我国未来住房政策的创新提供了参考。

关键词:住房政策;政府角色;共有产权;公平价值

中图分类号: C913.31 **文献标识码:** A **文章编号:** 1007-9092(2011)02-0069-07

改革开放之后,我国城市住房逐渐走向了市场化与保障性住房双轨制。商品房因产权基础日益完善而成为市场主体,经济适用房、廉租房等政策性住房也不断展示其保障性功能。然而,面临不断扩大的中低收入群体对住房的需求和资源限制下政策性住房短缺的矛盾,公平合理的住房分配政策和与此相关的住房产权分配成为住房市场稳定的焦点。在这样的背景下,江苏淮安市进行了有益的尝试。

一、住房政策的公平价值应用 基础与理论评析

(一)住房政策的公平价值需求

其一,公共政策的理性需求。住房是居民的一种社会权利,也是收入再分配的工具,住房公平也是住房政策的政治可行性的基础之一^[1],而最大化地满足居民的住房需求也是政府的社会保障职能之

一。这正如戴维·伊斯顿所言:公共政策是对社会价值所作的权威性分配。住房政策属于政府重要的分配手段,其具体运行能引起政策相关者的利益变化,公平价值就应成为制定住房分配政策时的首要考虑因素。这完全符合党的十六届五中全会强调要更加注重社会公平,十二五规划提出要推进社会公平正义、减缓社会矛盾的精神。

社会现实的深度要求,受制于市场体系的要求、经济发展水平和有效资源,由于政府掌握的住房资源基础薄弱,住房保障范围受到限制,因此政府在住房分配领域的行为和分配结果备受关注。此外,城市化推进和群众不断增长的住房需求,群体权利意识和参与意识增强,社会监督渠道更加畅通,使公共资源的公平获取成为相应权利主体明确的要求,住房分配政策的制定被赋予合理的公平期待。

其二,公共效率的外在保障。在市场经济条件

作者简介:袁立华,厦门大学2008级行政管理专业硕士研究生,研究方向为公共管理伦理。王云萍,厦门大学公共事务学院政治学系教授,研究方向为政治哲学与公共管理伦理。

下,社会保障体系日益膨胀,政策受众日益广泛,分配政策主要价值取向就应当是效率基础上的公平。住房政策既要使普通公众合理的社会权利被尊重,同时要使政策的运行得以延续,使其满足类似于代际公平的要求,需要一定的效率保障。这就必然考虑政府和受众在住房产权配给和相应的管理模式中做出有益的探索。

(二)住房政策公平价值的理论评价与选择

1. 公平价值理论评价

广义的公平涵盖公正、平等、正义等概念之内涵,也是本文选择的公平的范畴。从关注点来看,西方国家主流的公平效率观强调“起点公平”,认为市场经济的自由竞争应该在同一起跑线上,即竞争的规则必须公平。^[2]古典经济学、供给学派和理性预期学派持此观点。而以凯恩斯主义和制度经济学派为代表的“结果公平”派更强调收入均等化,认为收入分配不均不利于消费需求的扩大,进而影响社会整体生产和效率的提高。从具体含义来看,公平可分为心理和实际两个层面。如西季威克的“正义是同样的事情应该同样对待”的认识,可看作是从心理层面定义的公平。现实中,公平一般是指所有的参与者(人或者团体)的各项属性(包括投入、获得等)的平均,如“公平是平等的利害交换的善的行为,不公平则是不平等的利害交换的恶行”^[3]。

不同学者选择的角度不同,对公平定义不同,公平的价值选择也就出现较大差别,但没有任何一种论述绝对准确或得到实践的完全支持。这主要是公共政策的制定主体价值选择、政策方案有限、政策资源不充分、政策工具不发达、公众参与不足造成的。因此,在对不同公平含义的合理性进行评价时,需要根据政策环境、政策目标、政策资源进行理性分析。西方市场经济国家关注规则公平,强调效率优先,充分发挥市场在资源配置中的作用,进而实现最大的经济效益目标;就必然选择“起点公平”理论,而社会主义国家在社会环境、经济运行方式和资源占有机制的不同,更倾向于强调结果公平。然而,在我国社会主义市场经济的现实状况下,结果公平被重视的同时,通过保护平等的参与权利、创造公平的参与机制,在一定程度上体现了起点公平的价值也同样被关注。

2. 住房政策公平价值选择

社会主义市场经济体制下,我国的住房政策无

疑必须同时考虑起点公平和结果公平。从对公平价值的内容关注来看,功利主义更注重结果,强调由个人利益实现扩展到整体社会效益的极大化,在此基础上实现社会公平,而罗尔斯的公平正义观更关注不同群体在获取社会资源方面的能力以及公共政策在分配中贯彻的原则的公平性。因此,罗尔斯的公平正义的判定标准符合我国住房政策对公平价值的追求。

罗尔斯在《正义论》中提出了权利和义务分配的“公平的正义原则”。首先,每个人对于所有人所拥有的最广泛平等,即与基本自由体系相容的类似自由体系都应有一种平等的权利。第二,社会和经济的不平等应这样安排:使他们:1)在与正义的储存原则一致的情况下,适合于最少受惠者的最大利益;2)依系于在机会平等的条件下职务和地位向所有人开放^[4]。可见,公平的分配价值被区分为两个层次,即在广义上维护所有人在权利和义务上的平等交换关系,同时在客观的不平等事实面前充分维护弱势群体的利益,保证他们享有获得提升自身地位的机会去逐渐改变不公平的现状。事实上,第二条原则在当今中国的公共管理中更为常见,社会成员在资源享有不平等的情况下,应该更多地享有权力主体在分配价值时的照顾,来弥补他们在社会合作资源网络上的劣势。

结合我国政府在住房管理中的职能和政策持久运行的效率需求,故“起点公平”和“结果公平”需在住房分配和住房产权配给两个方面得以体现。就住房分配而言,一是在分配对象上,凡是符合政府目标,属于政策影响范围的公众都应该被有效告知,并且具有相应的申请、表决、监督、质疑权,申请登记和轮候排队系统的公平在此体现;二是在分配方式上,应当根据受众的实际情况,将分配政策分成不同适用情况,使每一类情况相似的小群体适用更细致的分配机制;三是在分配结果上,相同的小群体获得的政策待遇应基本相同。就住房产权配给而言,符合申请条件的群体不同的承受能力,即政府在住房产权配给上留有一定的空间也是政策公平的反映。比如,鼓励经济条件相对较高的群体购买经济适用房,为底层的群众提供廉租房,而处于中间的群体则探索政府与居民共享产权的模式。这种对产权配给的考虑顺应了政策效率和持久性的需要。

二、淮安共有产权住房政策的公平价值透析

(一)淮安共有产权住房政策

2007年,江苏省淮安市推出了:以出让土地共有产权房代替划拨土地经适房,即中低收入住房困难家庭购房时,可按个人与政府的出资比例,共同拥有房屋产权。5年内,购房者将政府出资部分还清,房产权完全归自己。5至8年内,即使没钱赎回政府部分的产权,只会被收取相应的利息。若8年后还无法购回剩余产权,政府则按廉租房让购房者继续入住。2007年3月,淮安正式发文,实施了购房家庭与政府7:3和5:5的两种产权比例,9月份向第一批拆迁安置家庭供应并颁发《产权证》。2008年开始向非拆迁安置家庭供应,建立了“住房保障基金”,专项用于建设回购及承担政府产权部分^[5]。

作为住房保障政策的一种,共有产权住房政策是对原有保障形式的反思和创新。相比其它保障形式,共有产权住房模式优势明显,它体现住房保障性和商品性的统一,降低了购房门槛,扩大了住房保障面,有助于经济适用房的循环利用^[6]。实践也证明,共有产权政策能够抑制房价,一定程度上解决了公众的住房困难。目前,该模式已在江苏省其他地区推广,中央财经领导小组、国务院研究室、财政部、住房和城乡建设部等部门的领导和专家对这一模式给予了充分肯定。

(二)创新之处

淮安市“共有产权住房”的产生背景主要有两方面,一是经济适用房“有限产权”界限不清、申请者资格审查漏洞、退出机制难以操作等问题,二是广大中低收入群体符合经济适用房申请条件但无力购买经适房的现实。这一模式之所以获得成功,从实施机制上看,有其创新之处。

1. 政府政策与市场接轨

住房市场化与保障性并存的时代,“市场派”认为住房应完全是市场化的结果,有钱就有资格住,没钱就应住到郊外或安于租房;“行政派”则认为,住房属于公共品,政府有义务为百姓提供这一服务。前者忽视了人们居者有其屋的传统需求,后者则忽视了政府财力和资源的有限性。淮安模式提供了很好的市场和政府结合方式,实现了“无缝对接”。政

府将土地由无偿划拨变成市场化,并且短期内共有虚拟产权,这样的保障性住房一旦获得后,在市场上倒卖获利的预期大大降低。这就使政府很好地利用市场机制实现了公共产品的供给。

2. 产权共有,合作双赢

淮安共有产权住房模式核心特征是:政府和居民按出资比例共同享有对住房的产权。首先,这种模式有一定的法律基础。如《中华人民共和国民法通则》规定:“财产可以由两个以上的公民、法人共有。共有分为按份共有和共同共有。按份共有人按照各自的份额,对共有财产分享权利,分担义务。按份共有财产的每个共有人有权要求将自己的份额分出或者转让。在出售时,其他共有人在同等条件下,有优先购买的权利”。其次,产权共有降低了居民购房成本,提高了购买能力。符合条件的居民根据自身条件,协调自身与政府各自出资比例。同时,购房者根据经济水平变动条件,可选择回购方式,这就赋予了居民一定的选择自由,更具人性化。其三,政府占有部分产权,提升了政策效益。政府可通过“合股买房”拥有部分房屋产权,一方面可以遏制富人买房、投机者炒房、转租等行为,强化政府监管;另一方面可以有效避免权力寻租,在出口上将利润分成掌握在政府手中,即以“出口”反制“入口”,这使申购人的寻租动力大大减弱,行贿购房行为得不偿失。

3. 夹心层群体的梯次保障

淮安共有产权住房政策出发点是解决廉租房与经适房之间夹心群体的住房问题。比如,对于申请者与政府实行七三开比例的情况,淮安的界定为,家庭月收入900元以下、申请人具有市区城镇常住户口达5年以上、家庭人均住房建筑面积在16平方米以下(无房家庭优先购买),而家庭月收入600元则是廉租房的保障对象,家庭月收入900元以上是该市申请经适房的收入标准。同时,共有产权模式兼顾了保障性住房权利者的梯次经济情况,并作了针对性的设计。如果购房家庭经济变好,可以合理代价从政府手中购回完全产权;如果经济情况不佳,则可以在下一级住房中进行选择。既避免了经适房管理过于静态的弊端,又对流离失所的现象起到了阻隔作用^[7]。

4. 退出机制

由于住房市场日益活跃,完全产权的住房极易

成为商品在市场中出售,而原来的经适房及保障性住房的退出机制,就是原购房人退出时,把政府给予的优惠返还给政府,房价高企时转让收益往往大大高出政府的优惠,这样难免使不少人钻经适房政策的漏洞。淮安共有产权房的退出机制为:个人可以购买政府产权部分形成完全产权,个人也可以直接通过市场转让,按比例与政府分成收益。假设共有产权房购买家庭收入高于政府规定标准时,他只要交纳另外一部分属于政府产权的市场租金,无需向政府退回住房。这样的退出机制安排一来使购房者的产权得到了有效的保护,同时也使得购房者无法完全获取住房向市场退出的收益,从而降低了收益率进而也减少了投机行为。

5. 建房形式趋向多元化

传统的政策性住房往往采取政府出资、划拨土地,在特定地区集中修建安居工程、廉租房的形式,规模较大,受惠群众性质单一,这往往易形成穷人集中居住并与富人形成隔离,有可能形成穷人区甚至引发相关的社会问题。然而,淮安在建房形式上分为集中建设和分散建设两种。分散建设就是通过土地上市挂牌条件,将共有产权房分散安排在市区商品住宅开发项目中,由政府统一回购、供应,分散建设不固定地区,不统一模式,分散建设的总量为当年住宅总量的5%—10%。两种建房形式的结合不仅节约了资源,同时也为多样化的群体申请购房提供了更多地区、样式、环境等的选择,也能够适当降低穷人集中居住造成的社会问题。

(三) 淮安共有产权模式的公平价值

根据前文我国社会主义市场经济条件下住房政策的公平价值预设,起点公平和结果公平都是淮安共有产权住房模式必然的政策目标。同时,为了将起点公平和结果公平进行完美的嫁接,淮安还在不断的探索和完善中对政策实施过程进行了有效的控制,做到起点公平、结果公平和过程公平,兑现了共有产权住房的政策承诺,较好地维护了公民的基本社会权利,实现了政策的公平价值。

1. 起点公平

与古典经济学、货币主义学派等所持的起点公平观类似,规则公平是起点公平的第一要义,但在共有产权住房政策中还表现在与此相关的领导机制、分配对象等方面。

领导共识。淮安市党政领导班子努力打破原有

的经济适用房、廉租房等住房保障模式的弊端和劣势,经过长期的探索和试点实验,克服了资金、资源方面的障碍,协调相关群体利益才使得这一模式最终面世,其出发点就是为人民服务,充分考虑老百姓利益,真正做到权为民所用,领导层面的重视使整个模式在起点上达成共识。

分配对象。目前我国的保障性住房除针对最低收入困难家庭的廉租房,对收入稍高但不够支付商品房的群体提供经济适用房,而处于这两者之中的夹心层,其自身条件高于廉租房,但是又买不起经济适用房,他们的权利得不到相应的住房保障政策的支持。淮安市规定的共有产权房申购条件更接近夹心层群众的需求和经济状况:家庭人均月收入800元以下,人均住房建筑面积在16平方米以下,具有本地城镇常住户口两年以上的家庭即可申购。至此,淮安市的住房保障体系基本囊括了中低收入困难家庭的住房需求。

申请规则。不同于经济适用房,淮安市在初期试点共有产权房时,凡是符合申请条件的家庭基本能够平等购买到理想的共有产权房,政府甚至还有剩余共有产权住房待售。这是因为政府相关部门在实施这一模式之前对符合申请条件的家庭做了充分的调研,确保有需要的家庭都能充分享受政策优惠,相比起经济适用房摇号抽签式的轮候排队系统显得更加公平、更有保障。

控制机制。淮安模式的创新之一是在出口上实行倒逼,反制入口。如一旦共有产权购房者脱离低收入群体,政府就可依靠手中产权和相关法规,将房子回购,用于安置其他低收入者。这个机制,体现了政府资助穷人的公正和公平,并使部分人从福利制度中及时退出成为可能,使有限的资源能有效服务于更广大低收入群体。

2. 过程公平

共有产权住房模式虽然在国外已经运行较为成熟,但在我国还刚刚起步。淮安市从2007年开始试点这一模式,在三年的试验过程中遭遇了多重阻力,但依然取得了明显成效,重要原因是该项政策经历了反复的调研、论证、试点、完善和推广,并且结合居民收入和财政实力在产权比例、房屋数量、房址选择、出口机制上不断创新,才使其不但避免了可能出现的制度漏洞,而且在适用范围上得到拓展,并被其他地区的政府作为住房政策改革的参考模式。

2008年7月,淮安首次向主城区低收入住房困难家庭供应300套共有产权住房,其房屋价格、质量、地段都很有吸引力,但1个月过去,只有70多户家庭申购。其后,淮安政府将人均收入低于300元以下可申购的门槛,放宽到人均收入低于800元,扩大了共有产权房的保障面,申购户就突然增加^[8]。这也说明,政府在共有产权住房政策运行中保持动态管理,使该项住房政策措施能根据环境状况始终平等对待每一位公众,这就从过程角度上保证了政策实施过程应有的公平价值得到保护。

3. 结果公平

要出现结果公平,共有产权的住房政策从理论上必须注意两个方面,一是集团公平,即群体或次级群体之间的公平,即该政策的实施真正改善了处于不利地位的公众的处境。另一个是代际公平。政策具有短视特性,往往只考虑当前受政策影响者的想法,而“后代作为一个集团,是现世资源分配的一个合适的领域,代际之间的公平在政策制定和公共行政中都应得到普遍的实施”^[9]。

从实施结果上,依托对分配对象的群体保护,中低收入困难家庭夹心层群体的住房问题真正得到了改善。淮安市自共有产权住房政策试运行以来,累计投入1.15亿元,供应共有产权房5.2万平方米,解决了中心城区814户家庭的住房困难^[10]。其次,针对符合条件的购房者,政府又根据具体情况提出了政府和购房者3:7和5:5共有产权比例,进一步降低购房门槛,同时在不同年限对政府所占产权部分居民无力赎回时规定了较低的租金这就使得中低收入群体承担较小的还款压力,减少了几代人供房的困扰,提高了整体生活质量,进而保障了后代的部分权益。

三、基于公平价值的共有产权住房政策的发展与完善

(一)淮安共有产权住房政策的未来走向与评估

1. 淮安模式的发展前景

淮安模式是在我国住房市场日益多元化,政府与市场充分合作前提下进行的政策创新。它回答了在房价高企、经济适用房等政策性住房政策存在弊端和部分中低收入夹心层人群住房需求的不满足时政府应该扮演的角色问题,使政府围绕公平价值

在住房产权配给和住房分配政策上进行了重新思考和定位。在三年的酝酿和试点后,这一模式取得了初步成效,目前江苏省已大力推广这一模式。同时,由于这一模式在产生背景、运行机制、政府职能等方面具有较强的代表性和普遍性,住房和城乡建设部已广泛开展研究,专题探讨淮安共有产权模式在全国推广的可能性。从这一意义上说,从更广泛的层面使公民享受到公平的规则待遇,并在不断的探索中制定适合当地的管理机制,从结果上更能使这一模式真正实现公平。

同时,淮安模式的推广从城市级别的考虑上看,并不是所有的城市和城镇都能共享这一模式可能带来的效益,目前还只能适应类似于淮安的地级市。大城市中住房价格较高,需要保障的中低收入家庭数量较多,政府在协调土地划拨、住房建设、经费筹集、住房分配等方面面临复杂的利益关系,对于申请者的资格调查也面临更多困难,操作较为困难。而在发展相对较快的地级市,政府掌握的经济资源较多,房价相对较低,住房市场上的矛盾较为缓和,政府有更多的空间探索市场之外的政府与居民共享产权的住房模式,政策推行相对顺利。从另一方面来看,集中在地级市推广,是根据城市不同发展阶段的环境和需要综合考虑的结果,能够在保障一定地域内居民公平的居住权利的同时,使资源得到合理配置,实现公平的持续。

2. 淮安模式的评估

虽然目前学界和各级政府和相关部门较为看好淮安共有产权模式在今后的发展,但也理性地评估了该模式存在的一些不足之处,这也是未来完善共有产权住房政策的起点。

一是对政府立场的担忧。有观点认为,纵然产权分配使政府在出口上遏制投机势力向共有产权房领域延伸的有效举措,也是政府将国家的经济利益通过产权分配转变为社会效益,但在事实层面上,共有产权房在为低收入群体谋福利的同时,也的确在法律中明确政府从中收益的权利,政府的投资收益的使用难以避免利益部门化和寻租行为,因此政府立场备受关注。

二是对有限共有产权房的保障功能的质疑。目前,由于这一模式还处于不成熟时期,淮安推出的共有产权房的数量较少,与普通经济适用房的数量不在同一级别上。同时,由于政府财力有限,能够提供

的共有产权房始终只是非常有限的数量,这一政策的保障功能能否被符合资格居民公平的享有?颇受质疑。

三是保障比例确定的科学性。在共有产权住房的产权划分上,政府除了一定的财政支出外,还可能以土地、税收优惠等无形投入分享产权,而居民只能以现金作为投入,那么政府与保障对象之间的产权比例由谁来确定、产权比例确定的标准是什么不得而知,其公平合理性自然难以确定。

四是政府的监管问题。政府在共有产权房中的部分产权属于公共产权,涉及到相应的收益问题,这就使得政府在共有产权住房政策运行中承担了包括规划、建设、分配、后续管理等方面更多的职责,政府投入的监管成本必然比现在要多,这可能会使政府在职能划分、监管成本上,面临更大的挑战。

五是申购者的融资担保问题。共有产权房的分配对象是中低收入困难家庭群体,而这一群体即使是取得部分产权仍然可能需要面临较大的资金缺口,如何调动银行等金融机构和社会力量积极性解决相关的融资担保问题可能是这项政策落到实处、真正实现公平价值的关键,这就需要有效的配套措施保障。

(二)完善淮安模式的政策思考

针对共有产权住房政策在试点推行中遇到的种种担忧以及由此可能对政府政策公平性、申购者权利的损害,在大力探讨淮安模式推广可行性的同时,更应制定有效的预防和完善措施,解决该模式存在的问题,使其政策的公平价值得到最大限度的发挥。

1. 行政人员的公平价值意识复归

公共事务的日益复杂化,“只有行政人员的美德才能将公共行政的重要价值内化,将对社会公平、公共利益的维护和追求转化为具体的、个体的、内在的态度、情感和信仰”^[11]。在淮安模式中,公平伦理成为指导公共行政人员在住房保障模式完善和创新的重要因素。就同一群体而言,起点公平和结果公平的实现更依赖过程公平,这就要求行政人员在实施共有产权住房政策时,积极与公众进行对话、沟通,确保每位利益相关者能够准确了解政策信息,使政策受众在实际层面上享受公平待遇。

在不同群体的公平问题上,公共行政人员需要考虑后代的利益。共有产权住房政策虽然缓解了几代人供房的压力,但该模式保障的中低收入困难

家庭本身的经济能力较弱,即使政府进行产权分割,并在五年内免除利息费,这些家庭还是面临不小压力。因此,政府相关部门应适当组织人员对不同申请者进行个案研究,加大对低收入者的扶持,间接为后代利益进行适当储蓄,这也是代际公平的理念要求下公共行政人员伦理价值最现实的表现。

2. 实施机制完善与创新

对比英国等西方国家在共有产权住房政策上的成熟经验,首次在淮安推行的共有产权住房政策在实施过程中还有待完善。笔者认为,大致有以下几个方面:

其一,共有产权住房建设应根据情况而变化。住房供给的比例上,随着经济水平和政府财政收入的增加,可考虑将商品房划归为共有产权房的比例从原来的5%适当提高,有条件的地区可以提高到10%甚至20%,供应量增多后保障范围也能适当增大,公众申请的机会更加均等。在房屋的位置分布上,共有产权房不应被限制在某一地区集中修建,导致购买者被打上穷人标签,可以根据城市规划和商品房建设情况将共有产权房适当分隔开,尽量减少贫富分化的负效应。

其二,保障群体水平提升和保障对象多样化。共有产权房的申购者收入门槛应随当地人均收入水平、物价水平的提高而有所提高,从仅仅关注较低收入群体逐渐扩展到城市的中等收入家庭,以保持动态合理。同时,注意照顾特殊群体的利益,比如刚毕业参加工作的大学生购买共有产权住房的门槛设定问题。

其三,轮候系统和审查机制透明化。共有产权政策必须公开申请程序、申请条件,将保障对象选择过程公开化,使公众充分了解这项政策,符合条件的公众能快速进入排队系统。同时,政府通过实地调查、群众民主评议等手段全方位了解申购者的收入水平、住房信息等,并通过报纸、互联网等渠道进行公示,接受群众的监督,排除投机行为,使真正有需求的公众获得公平机会。

3. 保障机制的设定与落实

保障模式的系统化、配套化。共有产权住房保障模式虽然能部分解决中低收入群体住房需求,但并不是万灵丹药,适合任何城市、任何群体,住房保障模式的系统化、配套化建设更重要。针对我国不同收入水平、文化层次、消费心理下千差万别的群众

需求,政府更多的是一揽子方案的提供者,这是基于现实状况在结果上更广泛地保障公民之间公平的最有力的手段,而政策的公平伦理价值也在这种操作层面上得到真正的体现。这需要做到:

其一,管理主体到位。在共有产权政策上,地方政府必须从卖地圈钱提高GDP的单一经济思维中走出来,在长远利益上更加关注公众的基本社会权利和需求。同时,政府职能向社会转变,应有的放矢,各级主管部门在共有产权住房政策实施过程应扮演好方案制定者、利益协调者、组织落实者和监督控制者的多重角色,促进我国住房保障体系的健康发展。

其二,资金保障多元化。淮安模式的运行所需的资金支持在初期主要集中于政府财政支出和购房者产权比例的房款,土地划拨给开放商充当一定的资金投入。未来随着需要保障的人群规模扩大、共有产权房的数量将大幅增长,政府方面的资金必然面临缺口。因此,调动社会资金,公私合作共建共有产权房,通过合理的利益分享和监控机制确保社会主体参与的积极性和有效性将能为该模式的持续运转提供必要的资金支持。

其三,产权动态监管。对共有产权购房者而言,政府要规定完善的退出机制,严格执行拟定的退出标准,确保有限的共有产权住房真正分配到有需要的群体。同时,通过民意测验等手段调查了解已经享有和意欲申购共有产权住房的家庭对该政策的意见和建议,并做出相应的调整,这对于政策在后期的完善和推广更有裨益。另一方面,政府作为公有产权的代表,需要在共有产权住房政策的运行中履行权利人的职责,适时进行动态监管,保证政府部分产

权的权益得到充分尊重,从而使公有产权收益能循环贡献于共有产权模式,保障该项政策的有效落实。

□

参 考 文 献

- [1] 田东海:《住房政策:国际经验借鉴和中国现实选择》,北京:清华大学出版社,1998年,第15页。
- [2] 李松龄:《公平、效率与分配——比较研究与产权分析》,长沙:湖南人民出版社,2005年,第189页。
- [3] 王海明:《公正、平等、人道——社会治理的道德原则体系》,北京:北京大学出版社,2000年,第5页。
- [4] [美]罗尔斯:《正义论》,何怀宏等译,北京:中国社会科学出版社,1988年,第302页。
- [5] 聚焦保障房之样本篇:淮安共有产权保障住房保障模式 [DB/OL], <http://business.sohu.com/s2010/huai-an-moshij>
- [6] 王盛、高宪哲:《共有产权制度保障性住房的有益探索》,《天津经济》,2009年第10期。
- [7] 徐立凡:共有产权关键是政府让利,京华时报 [DB/OL], http://epaper.jinghua.cn/html/2010-03/11/content_526126.htm。
- [8] 淮安市房产管理局:《加快住房保障建设,完善市场调控机制》<http://fow.huaian.gov.cn/web/fgj/2009/08/10/670189.html>
- [9] [美]乔治·弗雷德里克森:《公共行政的精神》,张成福译,北京:中国人民大学出版社,2001年,第106页。
- [10] 尹晓波:《江苏淮安“共有产权”住房模式获住建部肯定》,现代快报,2010年03月21日。
- [11] 王云萍:《当代西方公共行政伦理的规范性基础探讨——以美德伦理视角及其启示为中心》,《厦门大学学报》(哲学社会科学版),2007年第2期。

(责任编辑:胡建)